

Zu den finanziellen Auswirkungen eines Gesetzentwurfs zur Änderung des Brandenburgischen Musikschulgesetzes (LT-Drs. 4/6158)

Platter, Julia

Veröffentlichungsversion / Published Version

Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Platter, J. (2008). *Zu den finanziellen Auswirkungen eines Gesetzentwurfs zur Änderung des Brandenburgischen Musikschulgesetzes (LT-Drs. 4/6158)*. (Wahlperiode Brandenburg, 4/13). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-52470-3>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Parlamentarischer Beratungsdienst

**Zu den finanziellen Auswirkungen eines Gesetzentwurfs zur Änderung des
Brandenburgischen Musikschulgesetzes (LT-Drs. 4/6158)**

Bearbeiterin: Dr. Julia Platter

Datum: 26. Mai 2008

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Frage:

Inwiefern berührt der Gesetzentwurf zur Änderung des Gesetzes zur Förderung der Musikschulen im Land Brandenburg (Brandenburgisches Musikschulgesetz – BbgMSchulG), LT-Drs. 4/6158

- 1) das in Art. 97 Abs. 3 S. 2 und 3 LV geregelte Konnexitätsprinzip,
- 2) den in Art. 104 LV geregelten Grundsatz der Ausgabendeckung?

Frage 1)

Konnexitätsprinzip

Da der Gesetzentwurf LT-Drs. 4/6158 im Falle seiner Annahme für die Träger der Musikschulen möglicherweise höhere Kosten zur Folge hätte, soll geprüft werden, ob die dort vorgeschlagenen Änderungen in den Anwendungsbereich des so genannten Konnexitätsprinzips gem. Art. 97 Abs. 3 S. 2 und 3 LV fallen. Dieser Artikel regelt für bestimmte Fälle die Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen.

I. Anwendungsbereich des Art. 97 Abs. 3 S. 2 und 3 LV

Werden den Gemeinden und Gemeindeverbänden (Landkreisen)¹ vom Land Brandenburg neue öffentliche Aufgaben durch oder aufgrund eines Gesetzes zugewiesen, so schreibt Art. 97 Abs. 3 S. 2 und 3 LV zwingend vor, dass für die dadurch entstehenden Mehrkosten ein finanzieller Ausgleich zu schaffen ist (sogenanntes striktes Konnexitätsprinzip).

Unter den Begriff der „öffentlichen Aufgaben“ fallen sowohl Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung als auch sogenannte „pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben“. Der Aufgabenbegriff erfasst auch Teilaufgaben, Vollzugsaufgaben und die Festsetzung kostenträchtiger Standards bei der Aufgabenerfüllung. Nehmen die Gemeinden und Gemeindeverbände eine Aufgabe jedoch als freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe wahr, greift das Konnexitätsprinzip nicht.² Pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben unterscheiden sich im Übrigen von den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben dadurch, dass die Gemeinde gesetzlich dazu verpflichtet ist, diese Aufgaben wahrzunehmen. Im Gegensatz zu den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben haben die Gemeinden in diesem Fall keine Entschließungsfreiheit

¹ Die Landkreise sind Gemeindeverbände im Sinne des Art. 97 LV, siehe VerfGBbg, Urt. v. 14. Februar 2002, VfGBbg 17/01, LVerfGE Suppl. 13, 3 (20).

² Siehe den Entschließungsantrag zu der Beschlussempfehlung und den Bericht des Hauptausschusses zu dem Gesetzentwurf zur Änderung der Verfassung des Landes Brandenburg und des Verfassungsgerichtsgesetzes, LT-Drs. 2/6179, angenommen am 18. März 1999 zusammen mit dem Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Brandenburg und des Verfassungsgerichtsgesetzes v. 7. April 1999 (GVBl. I S. 98).

mehr, ob sie diese Aufgabe wahrnehmen wollen. Nur hinsichtlich des „wie“, das heißt der Art und Weise der Aufgabenerfüllung, sind sie frei.³

„Neu“ ist eine Aufgabe dann, wenn sie nach dem Inkrafttreten der Neufassung des Art. 97 Abs. 2 am 13. April 1999⁴ übertragen wird. „Neu“ in diesem Sinne ist eine Aufgabe auch dann, wenn der Umfang einer Aufgabe, die bereits von den Kommunen wahrgenommen wird, nach diesem Stichtag erweitert oder ergänzt wird.

II. Das Musikschulgesetz in seiner derzeitigen Fassung

Mit dem Musikschulgesetz vom 19. Dezember 2000⁵ sollte die finanzielle Förderung der überwiegend in der Trägerschaft von Landkreisen und kreisfreien Städten betriebenen Musikschulen durch das Land gesetzlich festgeschrieben werden. Dafür wurde ein Regelungskonzept gewählt, das vordergründig mit Hilfe von Förderanreizen eine Qualitätsverbesserung des Musikschulwesens zum Ziel hat. Das Gesetz legt in § 3 die Anerkennungs- und Förderungsvoraussetzungen fest und bestimmt in § 5 die Gesamtfördersumme, die das Land zur Verfügung stellt. Der jeweiligen Musikschule wird eine Förderung nur gewährt, wenn sich ihr Träger „angemessen“ an den Gesamtkosten der Musikschule beteiligt (§ 6).

Mit diesem Regelungskonzept hat der Landesgesetzgeber den kommunalen Trägern die Einrichtung und den Betrieb von Musikschulen als Teil der freiwilligen Selbstverwaltungsangelegenheiten belassen. Wohl wird in der Gesetzesbegründung zum Musikschulgesetz auf den Bildungsauftrag der Landesverfassung durch die Art. 28 und 29 LV eingegangen.⁶ Das Gesetz selbst schreibt indes den kommunalen Trägern an keiner Stelle vor, dass sie Musikschulen einrichten oder betreiben müssten. Aus den Materialien des Gesetzgebungsverfahrens ergibt sich vielmehr, dass es ein besonderes Anliegen war, die Musikschulen nicht zur pflichtigen Selbstverwaltungsaufgabe zu machen, um den Landeshaushalt von möglichen finanziellen und rechtlichen Bindungen durch das verfassungsrechtlich verankerte Konnexitätsprinzip freizuhalten.⁷ Mit den in § 3 festgeschriebenen Anerken-

3 Augustesen, in: Schumacher/Augustesen et al., Kommunalverfassung des Landes Brandenburg – GO – Kommentar, 20. Erglfg. Mai 2008, § 3 Rn. 2.3.

4 Änderung des Art. 97 LV durch Art. 1 des Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Brandenburg v. 7. April 1999 (GVBl. I S. 98).

5 Gesetz zur Förderung der Musikschulen im Land Brandenburg (Brandenburgisches Musikschulgesetz – BbgMSchulG) v. 19. Dezember 2000 (GVBl. I S. 178), geändert durch Art. 3 des Gesetzes v. 22. April 2003 (GVBl. I S. 119 - Haushaltsstrukturgesetz 2003).

6 GesEntwLG, LT-Drs. 3/1402, Begründung S. 1.

7 1. Lesung zu LT-Drs. 3/1402 am 12. Juli 2000, PIPr 3/18, S. 1067 f., Minister *Dr. Hackel* für die Landesregierung.

nungs- und Förderungsvoraussetzungen sollen, anders als bei Förderprogrammen sonst, keine „neuen“ Anreize zur Qualitätssteigerung oder zur Neugründung von Musikschulen gesetzt werden. Vielmehr sollen durch dieses Regelungskonzept die kommunalen Träger der Musikschulen auf mittelbarem Wege dazu angehalten werden, ihre Musikschulen auf dem bestehenden Niveau weiterzubetreiben.⁸ Zugleich verpflichtet sich das Land jedoch finanziell nicht über die in § 5 Abs. 1 S. 1 genannte Gesamtfördersumme hinaus. Das gewählte Regelungskonzept kommt damit in gewisser Weise einer Umgehung der in Art. 97 Abs. 3 LV vorgesehenen Finanzierungsmechanismen zwischen dem Land und den Kommunen nahe. Dies dürfte aber noch verfassungskonform sein. Das Regelungskonzept schränkt den finanziellen Spielraum der Gemeinden und Gemeindeverbände nicht ungebührlich ein. Es verbleibt ihnen ausreichend Spielraum, über die Einrichtung und den Betrieb einer Musikschule als solches und über die Gewichtung dieser Aufgabe im Verhältnis zu anderen freiwilligen Selbstverwaltungsangelegenheiten zu entscheiden.⁹

III. Der Entwurf eines Änderungsgesetzes zum Musikschulgesetzes (LT-Drs. 4/6158) und seine finanziellen Auswirkungen für das Land und für die Musikschulträger

Mit dem Änderungsgesetzentwurf sollen die bisherigen Anerkennungs- und Förderkriterien des § 3 BbgMSchulG in drei Punkten erweitert werden. Zur pädagogischen Arbeit der Musikschule sollen auch Angebote im Bereich der bildenden und darstellenden Kunst gezählt werden dürfen (Ergänzung des Abs. 3). Zu den Förderkriterien soll es nunmehr gehören, dass mindestens ein Drittel des pädagogischen Stammpersonals eine Festanstellung erhält und zugleich mindestens die Hälfte der Jahreswochenstunden von festangestelltem Personal unterrichtet wird (Abs. 8 neu). Ein weiteres Förderkriterium soll werden, dass sich die Vergütung der Honorarkräfte bei gleicher Qualifikation nach dem Stundenverdienst der festangestellten Lehrkräfte richtet (Abs. 9 neu).

Für Vereinsmusikschulen und Musikschulen im Aufbau sollen Ausnahmen hinsichtlich der in § 3 genannten Förderkriterien zulässig sein (Abs. 10 neu). Der Gesetzentwurf enthält keine Änderungen der Gesamtfördersumme gem. § 5 Abs. 1 S. 1 BbgMSchulG oder zur Anpassungsklausel gem. § 5 Abs. 3 BbgMSchulG bei steigender Unterrichtsstundenzahl.

⁸ So auch Abg. *Fr. Konzack* (SPD), 1. Lesung zu LT-Drs. 3/1402 am 12. Juli 2000, PIPr 3/18, S. 1070 unten rechts.

⁹ Siehe zur Mindestfinanzausstattung der Kommunen auf der Grundlage von Art. 99 LV, LVerfG, Urt. v. 22. November 2007, VfGBbg 75/05, B. II. a.; zur Verfassungskonformität des Regelungskonzepts, das man als „goldenen Zügel“ beschreiben könnte, siehe zustimmend auch *Schumacher*, Brandenburgs Konnexitätsregelung auf dem Prüfstand, LKV 2005, 41 (48), Fn. 74.

Die Ergänzung des förderungswürdigen pädagogischen Angebots um Angebote aus dem Bereich der bildenden und darstellenden Kunst erweitert den Katalog der Typen von Unterrichtsstunden, die von der einzelnen Musikschule in Ansatz gebracht werden können. Soweit sich damit die absolute Zahl der geplanten Unterrichtsstunden um weniger als 10 % erhöht, würde sich der Landesförderanteil für die einzelne Unterrichtsstunde leicht verringern. Sollte die absolute Anzahl der Unterrichtsstunden dadurch um mehr als 10 % gegenüber dem Indexjahr 2000 ansteigen, könnte das Land aufgrund der Anpassungsklausel in § 5 Abs 2 BbgMSchulG die Gesamtfördersumme erhöhen, dies allerdings nur, soweit Haushaltsmittel hierfür zur Verfügung stehen. Dies bedürfte aber aufgrund der gesetzlich gedeckelten Gesamtfördersumme in § 5 Abs. 1 S. 1 BbgMSchulG eines eigenen Ansatzes im jeweiligen Landeshaushaltsgesetz. Ein Anspruch der Musikschulträger auf eine Erhöhung der Fördersumme bestünde nicht.

Die Festschreibung eines Mindestanteils von festangestellten Kräften im Kollegium der Musiklehrer und die Festschreibung eines Mindestanteils von Stunden, die durch festangestellte Kräfte gegeben werden (Abs. 8 und 9 neu), gehen über das derzeitige Ziel, den bisherigen Standard der Musikschulen zu sichern, hinaus. Damit soll aktiv der Tendenz entgegengewirkt werden, dass festangestellte Lehrkräfte zur Kosteneinsparung durch Honorarkräfte ersetzt werden. Zu einem daraus voraussichtlich entstehenden, finanziellen Mehrbedarf der Musikschulen trifft der Gesetzentwurf keine Regelung. Denn die in § 5 Abs. 1 S. 1 BbgMSchulG genannte Gesamtfördersumme bleibt durch den Gesetzentwurf – wie schon erwähnt – unverändert. Die bestehende Tarifanpassungsklausel in § 5 Abs. 1 S. 3 BbgMSchulG wäre für die geplanten Änderungen (Abs. 8 und 9 neu) nicht einschlägig. Die möglichen Mehrkosten wären daher vom jeweiligen Träger der Musikschule zu finanzieren.

IV. Berührung des Konnexitätsprinzips gem. Art. 97 Abs. 3 LV durch den Änderungsentwurf LT-Drs. 4/6158

Da auch der Änderungsentwurf den kommunalen Trägern der Musikschule die Einrichtung und den Betrieb von Musikschulen nicht als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe vorschreibt, wäre das Musikschulgesetz auch in der vorgeschlagenen Fassung kein Anwendungsfall von Art. 97 Abs. 3 S. 2 und 3 LV.

Zwar müssten die Träger der Musikschulen bei Verwirklichung des Gesetzesvorschlags höhere Standards erfüllen, wenn sie weiterhin durch das Land anteilig gefördert werden wollen. Jedoch bliebe es den Trägern der Musikschulen unbenommen, sich gegen die Umsetzung der neuen Förderbedingungen zu entscheiden und dafür auf die Förderung durch

das Land zu verzichten. Diese Alternative ist angesichts des derzeitigen Anteils der Landesförderung von durchschnittlich ca. 10 % an den Gesamtkosten einer Musikschule¹⁰ auch keine rein theoretische Möglichkeit. Insofern ergibt sich jedenfalls aufgrund dieses Gesetzentwurfs kein Anlass, eine entsprechende Anwendung des Art. 97 Abs. 3 LV für Konstellationen zu diskutieren, in denen die Gemeinden und Gemeindeverbände im Gewand eines Fördergesetzes „faktisch“ gezwungen werden, bestimmte Selbstverwaltungsaufgaben zu neuen, angehobenen Standards wahrzunehmen.

Frage 2)

Ausgabendeckungsgrundsatz

Da der Gesetzentwurf LT-Drs. 4/6158 im Falle seiner Annahme höhere Kosten für den Musikschulbetrieb zur Folge hätte, soll geprüft werden, ob die dort vorgeschlagenen Änderungen in den Anwendungsbereich des sogenannten Ausgabendeckungsgrundsatzes gem. Art. 104 LV fallen.

Art. 104 LV ist Ausdruck dessen, dass der Landtag nicht nur über die Feststellung des Haushalts durch ein Haushaltsgesetz entscheidet (Art. 101 Abs. 3 S. 1 LV), sondern darüber hinaus insgesamt die Verantwortung für ein ausgeglichenes Budget trägt. Wenn der Landtag also einen Gesetzesbeschluss fasst, der Mehrausgaben zur Folge hat, muss er zugleich über die Deckung dieser Mehrausgaben entscheiden (beispielsweise durch einen Nachtragshaushalt zum Haushaltsgesetz).

Die Gesetzesinitiative LT-Drs. 4/6158 verstößt, für sich genommen, nicht gegen Art. 104 LV. Denn Art. 104 LV verlangt nach seinem Wortlaut nur, dass Beschlüsse des Landtages, welche Ausgaben mit sich bringen, bestimmen müssen, wie diese Ausgaben gedeckt werden. Hierunter fallen zwar Gesetzesbeschlüsse, nicht jedoch Gesetzesinitiativen aus der Mitte des Landtags gem. Art. 75 LV. Sinn und Zweck der Bestimmung des Art. 104 LV gebieten es nicht, diese Bestimmung über ihren Wortlaut hinaus auch auf Gesetzesinitiativen auszudehnen. Der in der Verfassung und in der Geschäftsordnung geregelte Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens bietet dem Landtag ausreichend Gelegenheit, eine im Sinne des Art. 104 LV „unvollständige“ Gesetzesinitiative zu einem verfassungskonformen Gesetzesbeschluss zu ergänzen.

¹⁰ Angaben entsprechend der Darstellung des Landesverbandes der Musikschulen Brandenburg e.V., Finanzsituation der Musikschulen, v. 13. November 2007, verfügbar über http://www.lvdm.de/logik/?position=kultpol_novellierung [23. April 2008].

Sollte der Gesetzentwurf LT-Drs. 4/6158 in dieser Form Gesetz werden, verstieße ein solches Gesetz nicht gegen Art. 104 LV, da es keine Mehrausgaben für das Land verursachen würde. Die in § 5 Abs. 1 S. 1 BbgMSchulG bestimmte Gesamtfördersumme ist bereits in den jährlichen Haushalt eingestellt. Die Gesamtfördersumme würde durch LT-Drs. 4/6158 als Gesetz nicht erhöht werden.¹¹

Zusammenfassung der Ergebnisse

Der Gesetzentwurf LT-Drs. 4/6158 berührt das in Art. 97 Abs. 3 S. 2 und 3 LV niedergelegte Konnexitätsprinzip nicht. Durch diesen Gesetzentwurf wird den Gemeinden und Gemeindeverbänden keine „neue öffentliche Aufgabe“ zur pflichtigen Erfüllung übertragen.

Durch den Gesetzentwurf LT-Drs. 4/6158 wird auch der in Art. 104 LV niedergelegte Ausgabendeckungsgrundsatz nicht verletzt. Als Gesetzesinitiative unterfällt er diesem Grundsatz nicht. Sollte der Entwurf als Gesetz beschlossen werden, so wären mit ihm keine Mehrkosten für das Land verbunden.

Dr. Julia Platter

¹¹ Soweit auf Seite 1 von LT-Drs. 4/6158 unter Punkt D. „Mehrkosten“ angegeben werden, ist nicht eindeutig festgelegt, wem diese Kosten entstehen würden und auf welcher Grundlage sie errechnet wurden.